

A REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1990: CONCENTRAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO BANCÁRIA

*Elvis Haroldo Tinti*¹

*Verenice Pavan Garcia Abdulmacih*²

Resumo

Este artigo analisa as mudanças ocorridas na década de 1990, após a adoção de algumas premissas baseadas no Consenso de Washington, que influenciaram diretamente a reestruturação do Sistema Financeiro Brasileiro. Para tanto, procura-se demonstrar que, de maneira geral, a década de 1990 foi marcada por um intenso processo de reestruturação onde foram criadas novas regras para a regulação do setor bancário, principalmente após a implementação do Plano Real, que contribuíram para importantes transformações no sistema financeiro brasileiro. A partir do Marco Regulatório, com o auxílio de programas de sanea-

1. Elvis Haroldo Tinti é aluno da Faculdade de Economia e Administração do Centro Universitário Fundação Santo André — FSA. E-mail: charoldo@checkexpress.com.br

2. Verenice Pavan Garcia Abdulmacih é graduada em Economia pela Faculdade São Luís, mestre em Economia pela PUC-SP e professora da Faculdade de Economia e Administração do Centro Universitário Fundação Santo André — FSA. E-mail: verenice.garcia@uol.com.br

mento, implementados pelo governo (PROER e PROES), começaram a ocorrer modificações importantes no sistema bancário brasileiro. Estes programas somados à competitividade a que o sistema bancário encontrava-se, no período pós-real, colaboraram para uma substancial redução na participação do segmento público no sistema bancário e um processo que aprofundou a sua concentração como um todo, além do afrouxamento nas barreiras à entrada do capital estrangeiro, levando a um aumento expressivo na participação internacional no mercado doméstico.

Palavras-Chave

Sistema Financeiro, reestruturação, regulação, concentração, internacionalização.

Abstract

This paper analyzes the changes that took place in the 1990s after the adoption of some of the premises based on the Washington Consensus, which directly influenced the restructuring of the Brazilian Financial System. The objective is to demonstrate that, by and large, the 1990s were characterized by an intense restructuring process in which new rules for the regulation of the banking sector were created, especially after the implementation of Plano Real — rules which have contributed to relevant transformations in the Brazilian Financial System. After the Regulation Act, with the implementation of restitution programs (PROER and PROES) by the government, important changes in the Brazilian Financial System have occurred. These programs besides the competitiveness in which the banking system found itself in in the post-real (the currency) period, collaborated to a substantial reduction in the presence of the public sector in the banking system, and to a process that deepened its concentration as a whole — together with lax laws that allowed foreign capital entry — resulting in a considerable increase in foreign investment in the domestic market.

Key words

Financial System, restructuring, regulation, concentration, internationalization.

Considerações Iniciais

Para as economias latino-americanas a década de 1980, também conhecida como a “década perdida”, foi marcada por baixo crescimento, altas inflações e instabilidade econômica. Em 1989, quando o desenvolvimento destas economias — baseado na substituição de importações e com forte presença do estado — entrava em colapso, foi publicado, o *Consenso de Washington*, que representava um conjunto de políticas julgadas adequadas para a retomada do crescimento.

Diante das políticas adotadas pelas economias latino-americanas, o Sistema Financeiro Brasileiro foi um dos setores marcados por profundas alterações na sua estrutura e na sua regulamentação, na década de 1990. Este processo está em grande parte relacionado ao momento de estabilização monetária e de abertura do setor ao capital estrangeiro observado no período.

Após a implementação do Plano Real, os bancos substituíram suas receitas com o *floating* inflacionário por receitas de operações de crédito. Muitos bancos não demonstravam *expertise* nas avaliações dos riscos, outros se demonstravam incapazes de operar em ambiente macroeconômico estável, resultando em uma acentuada reestruturação patrimonial. Além disso, com a criação do PROER e do PROES, programas criados para o saneamento do sistema bancário e redução da participação das instituições estaduais, respectivamente, observou-se um considerável aumento na concentração do setor e a participação de bancos estrangeiros apresentou um crescimento significativo ao longo da década de 1990, que acabou sendo marcada por um intenso processo de fusões, aquisições e privatizações no Sistema Financeiro Brasileiro.

São, portanto, os objetivos deste estudo: descrever a reestruturação do Sistema Financeiro no Brasil, buscando contextualizar suas principais alterações, ocorridas no período recente, tendo como objetivo principal analisar os processos de concentração e internacionalização bancária no Brasil.

Além desta introdução o artigo apresenta três seções: na primeira, são abordadas as proposições apresentadas pelo Consenso de Washington e suas influências na liberalização financeira e no marco regulatório, a segunda traça uma breve descrição das transformações pós-plano Real no sistema financeiro brasileiro, diante dos programas

de saneamento implementados pelo governo, bem como, das novas regras de supervisão bancária e de seu novo sistema de pagamentos; na terceira são analisados os resultados dos programas implementados pelo governo e alguns indicadores que possibilitem avaliar o grau de concentração e internacionalização do sistema bancário. Seguem-se rápidas considerações finais.

1. A influência do Consenso de Washington na abertura do sistema financeiro brasileiro

Em todos os meios, onde se discute o tema *Globalização*, frequentemente, ouvem-se coisas do tipo, *a Globalização foi necessária, pois, uma economia não poderia continuar sobrevivendo apenas de seus produtos internos* ou *a Globalização foi um processo natural que, de qualquer forma, atingiria todas as economias, desenvolvidas ou não*.

O fato é que, na década de 90, todas as economias mundiais, emergentes ou desenvolvidas, passaram por alterações fundamentais que influenciaram diretamente em seu desenvolvimento. Para as economias denominadas emergentes, deficientes em diversos aspectos (principalmente no que se refere à competitividade), criou-se um receituário que, teoricamente, se adotado, permitiria deixar para trás as mazelas da “década perdida” de 80 e retomar o caminho do crescimento econômico, a este conjunto de proposições deu-se o nome de *Consenso de Washington*.

Antecedentes Históricos

Na economia brasileira, o final da década de 70 havia sido marcado, no cenário internacional, pelo segundo choque do petróleo e a reversão nas condições de financiamento internacional, num momento em que o endividamento externo era crescente, os juros líquidos da dívida externa já correspondiam a 28% do valor das exportações e o país apresentava um déficit em transações correntes da ordem de US\$ 10.2 bilhões³. No cenário interno houve redução na carga tributária, aumento no volume de transferências e as estatais eram focos de déficits, devido ao enorme passivo financeiro.

3. Para aprofundamento sobre o período ver Gremaud et al (2004)

Com o governo Figueiredo em 1980, Delfim Neto assume a Secretaria do Planejamento e toma diversas medidas que resultaram em uma aceleração inflacionária e uma crise cambial, devido à prefixação, provocando uma profunda retração no sistema financeiro.

Na segunda metade da década de 1980, a condução da política econômica teve (e tem até o momento) como meta principal, o combate à inflação. Desta forma, diversos planos heterodoxos⁴ foram criados com o intuito de combate à inflação. Porém, nenhum eficaz no combate à denominada inflação inercial, que viria a ser suprimida apenas pelo *Plano Real* já na década de 1990.

O Consenso de Washington

O *Consenso de Washington* foi descrito em 1989, em uma reunião realizada entre membros de organismos internacionais de financiamento, funcionários do governo americano e economistas destas nações, sendo publicado por John Williamson há 16 anos⁵. Consistia em um conjunto de políticas que deveriam ser adotadas pelas economias latino-americanas, julgadas adequadas para a retomada do crescimento, redução do nível de endividamento público e combate à inflação, com conseqüente reflexo sobre os indicadores sociais. Estas recomendações de política econômica surgiram em Washington após uma década de crise financeira externa e baixo crescimento nos países da América Latina, no decorrer dos anos 80. O suposto consenso foi resumido por Williamson em dez pontos⁶:

1. Disciplina Fiscal — consiste na redução substancial e imediata do déficit público, a qual visava à obtenção de um superávit primário e de um déficit operacional de no máximo 2% do PIB.
2. Reorientação dos gastos públicos — reorientar os gastos públicos de áreas que recebem mais recursos que seu retorno econômico justifica para setores ditos sociais, como a saúde e a educação, com alto retorno econômico e potencial.

4. Heterodoxos: Planos econômicos que nunca haviam sido implementados antes. Para melhor elucidação consultar Gremaud; Vasconcelos; Toneto Jr., (2004).

5. As conclusões da reunião podem ser consultadas em Williamson (2003).

6. Para aprofundamento das regras ver Giambiagi e Almeida (2003) e Williamson (2003).

3. Reforma tributária — uma forma de elevar a carga tributária, julgada insuficiente em diversos países em face da necessidade de ajuste fiscal e simplificar a estrutura de arrecadação, tendo em vista sua complexidade, entendida como um fator que induziria a evasão.
4. Liberalização Financeira — era defendida como contraponto ao sistema que vigorava em muitos países, de empréstimos a taxas favorecidas e subsidiadas para setores e ou empresas específicas. Para Williamson (2003), a melhor alocação de investimentos propicia uma maior taxa de crescimento e isso pode ser conseguido através da liberalização do sistema financeiro, embora esse processo seja perigoso por implicar em possíveis crises financeiras, devendo portanto, proceder-se a uma construção de um sistema de supervisão bancária.
5. Taxas de Câmbio competitivas — a taxa deveria ser correta para alcançar competitividade no mercado, que para Williamson (2003) visa a manutenção de um balanço positivo em conta corrente, combatendo qualquer tendência de forte valorização, sem comprometer a política econômica.
6. Liberalização do comércio — segundo Williamson (2003), a liberalização comercial visava reduzir o grau de proteção aos produtores nacionais, existente no final dos anos 80, queda das tarifas sobre as importações e redução de subsídios aos exportadores, o que possibilitaria uma renovação em suas indústrias e reduziria as condições que permitiam a produtores locais se apropriarem de ganhos extraordinários decorrentes da diferenciação entre os preços domésticos e internacionais.
7. Abertura para o financiamento externo direto — O financiamento externo direto era proposto como um meio de obtenção de poupança externa que fosse isenta dos problemas potenciais associados à possibilidade de ausência de renovação de empréstimos internacionais.
8. Privatização — era proposta como uma forma de o Estado assumir que não tinha condições fiscais de implementar os

- programas de investimento necessários e de administrar tais empresas e possibilitar uma melhoria nos serviços prestados, uma vez que estes seriam fornecidos por empresas privadas;
9. Desregulamentação — serviria como um estímulo aos negócios em geral, uma vez que a regulamentação excessiva era entendida como um obstáculo para o desenvolvimento e deveria ser reduzida para um melhor desempenho do mercado como um todo;
 10. Direitos da propriedade assegurados — de acordo com Williamson (2003) a reforma agrária e outras formas de distribuição de terra devem ser feitas com compensação e sem destruição das fazendas produtivas e demais propriedades, em conformidade com a lei. Além deste tipo de propriedade há a questão das patentes, às quais esta premissa também diz respeito, devendo o governo respeitar e fiscalizar as possíveis formas de plágio e falsificação de produtos.

De acordo com Giambiagi e Almeida (2003), o Consenso de Washington podia ser visto como *uma tentativa de resposta racional a diferentes problemas de gestão e de orientação econômicas, com o objetivo de superar a situação de crise e permitir o retorno a um crescimento mais estável*. (Giambiagi e Almeida, 2003, p.23)

Entretanto, não foi assim que ele foi visto pela maioria dos críticos na América Latina ou fora dela. Tais proposições frequentemente são encaradas pelo lado negativo da recusa do estado de coisas existentes. No Plano Mundial, o Consenso de Washington tem sido visto como um sinônimo do neoliberalismo, ou seja, o liberalismo dos mercados globais e das políticas de livre-comércio, que nada mais seria do que o velho capitalismo elevado à condição de dogma. Este é, em geral, o sentido que lhe dão na América Latina figuras dos meios acadêmicos e dos grupos políticos alternativos.

Nos anos 1990, essas políticas foram amplamente adotadas na maioria dos países da América Latina, alcançando resultados positivos em diversos aspectos: erradicação das elevadas taxas de inflação, balanços fiscais mais equilibrados, aumento das exportações, melhoria dos padrões de longevidade, nutrição, saúde pública e alfabetização. Contudo, no que diz respeito ao crescimento econômico e equidade, o desempenho

foi lamentável: o crescimento do PIB entre 1990 e 2002 foi 2,4% e 1,2% no último quinquênio; há dez milhões de pobres a mais do que em 1990 e o sistema tributário continua muito regressivo.

Diante do histórico dos anos 90, há controvérsias quanto à real eficiência das reformas propostas pelo Consenso de Washington, entretanto, nos resta uma questão a ser respondida, será que todas as economias latino americanas adotaram realmente o receituário? Na visão de Giambiagi e Almeida (2003), esta não é uma verdade absoluta.

Giambiagi e Almeida (2003) afirmam que, em contrapartida aos países que não adotaram o receituário mais de perto, países como o Chile, o México e o Peru, que adotaram as proposições do Consenso, tiveram melhores resultados que a média da América Latina. Essas conclusões podem ser observadas na tabela 1 a seguir:

Tabela 1. Taxas de crescimento do PIB 1991-2002 (% a.a.)

Países	Crescimento Médio (% a.a.)
Chile	5,3
México	2,9
Peru	3,7
América Latina	2,6

Fonte: Comissão econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) *apud* Giambiagi e Almeida, 2003, p. 14.

Com o crescimento alcançado por estas economias, considerando que suas características são similares à da economia brasileira, para Giambiagi e Almeida (2003), fica a pergunta: até que ponto o Brasil deve ser entendido como um *case* da vigência fiel das prescrições do consenso de Washington ou não?

Entretanto, na visão de outros críticos, este conjunto de propostas foi colocado sem se discutir como essas deveriam ser implementadas e quais os custos a que acarretariam tais implementações para as economias. Diversas questões surgiram quanto à seqüência que deveriam obedecer essas reformas, com estudos que demonstram a necessidade da estabilização antes da abertura comercial e principalmente financeira, pois a abertura da conta capital deveria ocorrer após o fortalecimento do sistema financeiro interno e dos mecanismos de supervisão.

Para Fiori (2002), esse projeto durou pouco por acreditar-se que as reformas liberais em conjunto com uma política macroeconômica

ortodoxa⁷ seriam capazes para manter a entrada abundante e constante de investimento direto estrangeiro, *que deveria ser o verdadeiro carro-chefe do novo modelo de crescimento*. Para ele a:

(...) crise argentina de 1990 foi o primeiro anúncio de fragilidade do modelo, sendo que logo após vieram às crises mexicana de 1994 e brasileira de 1998, que obrigou os EUA (sic!) a mobilizarem um empréstimo internacional de 48 bilhões de dólares para salvar o Brasil da insolvência (...) (Fiori, 2002, p.86)

Entretanto considera que o principal fator para a descrença no Consenso de Washington foi de fato a crise da Rússia.

Sobre este contexto é que o economista americano Joseph Stiglitz — como economista chefe do Banco Mundial — inicia uma crítica ao Consenso de Washington e publica, em 1997, um artigo denominado *Post-Washington Consensus* (Giambiagi e Almeida, 2003).

Stiglitz (1999) não apresenta uma posição em desacordo com os objetivos do Consenso, entretanto, o que critica é a convicção de que o mercado e seus mecanismos possam resolver todos os problemas de crescimento e distribuição de renda. Acredita que os objetivos a serem atingidos neste novo consenso seriam: sustentabilidade, democracia e equidade, e rejeita a tese de que para se atingir o desenvolvimento haja a implicância de um aumento inicial e necessário das desigualdades sociais.

Outro ponto muito criticado por Stiglitz (1999) é a questão das privatizações que acabaram substituindo o Estado por novos monopólios privados, sendo que o modelo estatal funciona muito bem em economias desenvolvidas como a Espanha, a Suécia e outros países europeus. Para ele, o Estado deve estar fortalecido para assegurar o estímulo ao ingresso dos investimentos externos.

Para Williamson (2003) o Consenso de Washington é apenas *uma lista de 10 reformas específicas que (eu afirmei) em 1989 quase todo o mundo em Washington acreditava eram necessárias em quase todos os países da América Latina* (Williamson, 2003, p.1); e argumenta quanto à falta de discussão acerca do problema de distribuição de renda na América Latina, problema este, que atinge todas as economias latino-

7. Ortodoxo: política já utilizada e conceituada por uma economia.

americanas: que a idéia não foi desenhar uma agenda ideal, mas desenvolver uma lista de reformas consensual entre os economistas presentes em Washington.

O Brasil e o Consenso

A adoção das propostas feitas pelo Consenso de Washington, no Brasil, só aconteceu a partir de 1990 com o governo Collor, e percorreu toda a década com a desregulamentação dos mercados, um massivo programa de privatizações, e com as aberturas financeira e comercial.

O governo criou várias iniciativas para aumentar a competição nos mercados internos, reduzindo o controle criado no período de substituição de importação. O primeiro passo foi a criação de um Programa Federal de Desregulamentação (PFD)⁸. Este programa *revogou 113.752 decretos presidenciais do total de 123.370 baixados nos 100 anos precedentes.*(Pinheiro, 2001, p.14)

Para os autores, foram tomadas outras iniciativas que visavam à expansão do comércio internacional, como: o fim do monopólio do governo sobre alguns produtos, a lei de proteção ao consumidor, a anulação de restrições legais que limitavam a entrada de competidores e estabeleciam controles de preços. Houve a imposição de limites de participação em diferentes mercados regionais e nacionais, para cada investidor. Todas estas medidas incentivaram a competitividade ao estabelecerem um modelo industrial não-monopolista, que previa o desmembramento de diversas estatais, tanto vertical como horizontalmente, antes de sua privatização. Embora o processo de privatização tenha sido muito discutido nos anos 80, foi na década de 90 que, de fato, implementou-se um programa mais intensivo. Em março de 1990, o presidente Collor lançou o Programa Nacional de Desestatização (PND). Após o *impeachment* do presidente Collor, o Presidente Itamar Franco deu prosseguimento às privatizações, onde se alcançou o resultado de 33 empresas vendidas por cerca de US\$ 11,9 bilhões. *Durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique (1995/98) foram vendidas mais 80 empresas gerando um resultado total de US\$ 73,3 Bilhões* (Pinheiro, 2001, p.11).

8. O programa foi criado em março de 1990, e foi muito ativo até o *impeachment* do presidente Collor.

O programa de privatização tornou-se um importante apoio ao Plano Real. As maiores privatizações ocorridas entre 1997 e 1998 atraíram vastos fluxos de investimento externo direto para o Brasil, o que ajudou a financiar o elevado déficit em conta corrente do país. Entretanto, a longo prazo, a mudança mais significativa ocasionada pelas privatizações foi em relação aos serviços prestados que nas mãos de empresas privadas receberam maior incremento tecnológico, alcançando maiores resultados tanto em níveis de produção quanto em produtividade e investimento.

No que tange à abertura comercial, foram eliminadas as restrições administrativas, as sobretaxas de importação e a maioria das barreiras não-tarifárias. Houve uma redução de 66 pontos percentuais nas tarifas incidentes sobre bens de consumo duráveis e a eliminação da lista de artigos de importação proibida. Quanto à exportação, houve corte de diversos subsídios e redução de diversos incentivos que beneficiavam os exportadores. *As tarifas alfandegárias médias passaram de 33,4% no período 1988-1990, para 18,9% em 1991-1993 e 12,9% em 1994-1996*⁹.

O desempenho das exportações, contudo, prejudicou o que teria sido uma reação formidável, pois a falta de competitividade da indústria nacional tornou-se explícita com a abertura comercial, e agravou-se com a valorização da taxa de câmbio após o Plano Real. A consequência é o fechamento de um grande número de empresas e a profunda retração do emprego industrial. Outra mudança importante que fez parte das relações internacionais brasileiras foi a criação do *Mercosul*¹⁰, que consistia em um mercado comum entre os países da América do Sul, o qual contou com a aderência de quase todos os países desta.

No que concerne à abertura do mercado financeiro brasileiro na década de 90, o primeiro passo para foi a *criação pela resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 1.832/91 do anexo IV à resolução nº 1.289/87 a qual disciplina os investimentos estrangeiros em títulos e valores mobiliários de companhias abertas* (Prates, 1999, p.19). A liberalização financeira, no entanto, intensificou-se no período de abril de 1991 a setembro de 1992, com o Ministro Márcilio Marques

9. Dados calculados pelo autor. Ver (Pinheiro; Giambiagi; Moreira, 2001, p.9).

10. Mercado Comum do da América do Sul. Consultar Gremaud; Vasconcellos; Toneto Jr. (2004).

Moreira. Foram liberalizados os investimentos de *portifólio*¹¹ no mercado financeiro nacional, mas foram permitidas poucas transações com moeda estrangeira, limitando-se a títulos públicos indexados ao câmbio e créditos com correção cambial. No mercado de câmbio procurou-se selecionar os fluxos de capitais cursados pelo mercado de câmbio comercial. O avanço de todo o processo de liberalização financeira fez com que a participação estrangeira no sistema financeiro nacional passasse de 11% em dezembro de 1994 para 24,8% em junho de 1998¹².

Apesar da adequação ao programa, proclamado pelo Consenso de Washington, a fase inicial de estabilização macroeconômica só foi atingida com sucesso com a introdução do Plano Real em 1994.

O Plano Real foi implementado em três fases: o ajuste fiscal, *Unidade Real de Valor* (URV) e a transformação da URV em Real. Primeiro, foi apresentado o *Plano de Ação Imediata* (PAI) com o objetivo de promover o equilíbrio fiscal e garantir a premissa da inflação inercial. O PAI gerou cortes da ordem de R\$ 7 bilhões na proposta orçamentária de 1994. Outro elemento foi a aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE). Este seria alimentado por 15% da arrecadação de todos os impostos sendo que sob estes recursos a União não teria vínculos de despesas determinadas na Constituição de 1988.

No final de fevereiro de 1994, é introduzida a Unidade Real de Valor (URV) como uma nova forma de indexação. O objetivo era promover a indexação da economia através dessa unidade, com o reajuste diário controlado pelo governo, acompanhando a paridade com o dólar. Assim, mesmo que a conversão dos contratos para a URV fosse opcional, com exceção dos salários que tinham a obrigatoriedade da conversão pelo salário real médio do quadrimestre anterior, os agentes econômicos foram convertendo seus contratos em URV. A indexação controlada pelo governo garantia a linearidade dos preços relativos e o fim do conflito distributivo, sem necessidade de congelamento.

Quatro meses depois, houve a transformação da URV em moeda, que se denominou *Real*, na proporção de URV 1,00 para R\$ 1,00, equivalendo a 2.750,00 da moeda antiga. Além do mais, a taxa de

11. Investimento indireto, especulativo. Compra e venda de ações e títulos da dívida pública.

12. Para maiores detalhes consultar Freitas (1999).

câmbio foi determinada com um limite superior de R\$ 1,00 para US\$ 1,00, mas sem determinar o nível inferior, traduzindo-se em um regime de bandas cambiais assimétricas.

Em março do ano seguinte, optou-se por um regime de bandas cambiais com o estabelecimento de limites superior e inferior. Neste período, a taxa de câmbio flutuaria de acordo o mercado. Além disto, o Banco Central interviria para manter o valor das bandas. Esta avaliação do Banco Central só poderia ser efetuada se existisse um nível de reservas internacionais que permitisse intervir no mercado. Como os capitais externos entravam no país antes da implementação do Plano Real, por meio de altas taxas de juros domésticas e do processo de liberalização financeira, já iniciado, houve uma acumulação de reservas.

O controle do câmbio sobrevalorizado, entretanto, foi conturbado. O incentivo ao aumento das importações e a estagnação das exportações provocaram um déficit na balança comercial. Isso, em conjunto com o déficit na balança de serviços, levou a consideráveis déficits em transações correntes. A única saída que o país encontrou para financiar estes déficits foi através da atração dos capitais externos. Para isto, ampliou a taxa de juros doméstica a níveis suficientes para garantir essa atração de capitais externos, o que culminou em uma extrema dependência da economia brasileira diante dos movimentos do capital financeiro internacional.

A dependência em relação aos capitais externos em um momento de forte instabilidade do sistema financeiro internacional, e a baixa capacidade de resistência da economia brasileira diante de choques externos, resultaram em uma vulnerabilidade externa. Primeiramente, definiu-se uma situação complexa na política de ajuste do câmbio. Qualquer tentativa de acelerar o ritmo das desvalorizações ou a piora nos indicadores de vulnerabilidade externa indicaria aos agentes econômicos futuras desvalorizações. Ao perceberem isto, os agentes antecipariam os contratos de importação e postergariam os de exportação, o que contribuiria para uma elevação do déficit na balança comercial.

A obrigação de manter altas as taxas de juros para atrair capitais externos levou à explosão do serviço da dívida pública, cujo financiamento seria dado ou pela emissão de novos títulos públicos, indexados ao *over* ou à própria taxa de câmbio, que só eram aceitos, nessas condições elevando ainda mais a dívida pública. *Para dar continuidade á política*

de médio prazo, os níveis de superávit primário deveriam ser capazes de neutralizar o ônus dos pagamentos dos juros (Pinheiro; Giambiagi; Moreira, 2001, p.19). Desta forma, em 1999, já no segundo mandato do presidente Fernando Henrique, não houve outra saída senão, abandonar o sistema de bandas cambiais e adotar o sistema de câmbio flutuante. Impactando imediatamente na desvalorização do câmbio que chegou a superar os R\$ 2,00 em fevereiro /1999. No entanto a desvalorização coincidiu com um período de baixo crescimento, o que explica por que a inflação não aumentou. O governo adotou uma política monetária muito restritiva, com o *Comitê de Política Monetária* (COPOM), criado no início da gestão de Armínio Fraga no Banco Central, estipulando metas para a taxa de juros (SELIC), que deveriam conter a saída de recursos do país e reduzir a especulação em torno da taxa de câmbio.

Estado Regulador

A partir de 1995, o Brasil passou por um processo de regulação da infra-estrutura que estava associado a uma ampla reestruturação dos setores que compõem toda a infra — estrutura nacional, após um intenso processo de privatizações, incluindo a eliminação de monopólios.

Foram criadas as agências reguladoras, constituídas pelo poder público para regulamentar cada atividade específica e aplicar normas regulamentares, além de funcionar como instância decisória dos conflitos entre os usuários e as concessionárias.

Seriam importantes a independência de seus dirigentes e a autonomia econômica e administrativa das instituições, para que não houvessem intervenções governamentais. Também existia o problema da assimetria de informações e de descentralização o que exigiu a contratação de um quadro permanente de técnicos para as agências, possibilitando o desenvolvimento de funcionários capacitados e atendendo às necessidades geográficas devido à fiscalização.

E por último, a necessidade de coordenação das agências, uma vez que é importante deixar clara a inserção político institucional das agências reguladoras, em face da existência de instituições com funções reguladoras e fiscalizatórias distribuídas tanto no poder Executivo quanto no Legislativo ou Judiciário.

As mudanças nos padrões de diversos setores que ocorreram no Brasil trouxeram a necessidade de fortalecer os órgãos de regulação no país para sustentar a cultura de defesa da concorrência, pois, a concentração em qualquer setor de uma economia pode trazer diversos ganhos de eficiência à sociedade; por outro lado, esta deve ser fiscalizada para que não haja formação de cartéis e monopólios.

2. As novas regras de regulação no Sistema Financeiro Brasileiro

O Brasil iniciou a trajetória na modernização de seu sistema financeiro, a partir das reformas de 1964 e 1965. A Lei da Reforma Bancária, de 1964 (Lei 4.595) *extinguiu a antiga SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), criada em 1945* (Abdulmacih, 1999: p. 35). Esta lei, também foi responsável pela criação do *Banco Central do Brasil* (função ocupada anteriormente pelo Banco do Brasil) e do *Conselho Monetário Nacional (CMN)*.

Em 1965, foi implementada a Lei do Mercado de Capitais (Lei 4.728) que dentre outras funções, regulamentou as funções das bolsas de valores e definiu as atividades dos Bancos de Investimento. No sistema anterior, havia diversas restrições, sendo a Lei de Usura a de maior significância, pois, fixava a taxa de juros nominal em 12% a.a., o que, em um cenário de alta inflação, desestimulava a poupança e a intermediação financeira¹³. A reforma bancária de 1965 instituiu um sistema inspirado no modelo norte-americano, baseado no princípio de especialização e segmentação do mercado financeiro. Esta segmentação foi instituída por intermédio da especialização das funções das instituições financeiras e da vinculação da captação com a aplicação de recursos.

No âmbito mundial, foi criado em 1975, pelos bancos centrais dos países do chamado Grupo dos dez (G-10), um Comitê para Supervisão e Regulamentação Bancária do Banco de Compensações Internacionais (BIS), ante as transformações financeiras intensas que tiveram lugar desde a década de 70. Este comitê foi conhecido como *Basle Committee*, que consistia em normas de referência para bancos com atividades internacionais ou mesmo para o conjunto do sistema bancário dos países membros. O principal objetivo era manter a esta-

13. Para maior elucidação quanto as Leis de 1964 e 1965, ler Giambiagi e Moreira (1999).

bilidade do sistema financeiro internacional e reduzir a desigualdade entre os bancos internacionais. O Acordo recomendava que os bancos observassem as diretrizes de adequação de capital, de acordo com os critérios prudenciais considerados apropriados ao ambiente mais liberalizado, levando em conta os riscos associados ao crescente envolvimento nas atividades *off-balance-sheet*.

O sistema bancário brasileiro, neste período, possuía alta dependência de recursos externos, devido à internacionalização financeira verificada no processo de endividamento externo, durante a década de 70, e pelo processo de internacionalização dos bancos brasileiros que buscavam criar filiais no exterior, com o objetivo de ter acesso aos recursos externos, aumentar seu poder de crescimento e obter benefícios dos juros existentes entre o mercado nacional e internacional.

Os bancos nacionais, tomando como base o processo de concentração bancária¹⁴, começaram a conglomerar-se (década de 60/70), processo que culminou com a criação dos bancos múltiplos em 1988.

Assim, em junho de 1988, foi criado pelo Banco Central, o *Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro (COSIF)*, que possibilitou a unificação das instituições financeiras em um mesmo plano contábil. Logo após foi aprovada a Resolução 1.524, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que criava os denominados *bancos múltiplos*, que poderiam operar no mínimo em duas e no máximo em quatro funções das antigas instituições financeiras: bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, financeiras e instituições de poupança e empréstimo.

Segundo Abdulmacih (2000), após esta “Mini-reforma” de 1988, diminuíram as restrições a este setor. No primeiro ano de vigência das novas regras, 1989, foram constituídos 113 bancos múltiplos, o que envolveu a quase totalidade dos grandes bancos privados. Substituiu-se a carta-patente, antes requerida para a abertura de instituições financeiras

14. No que se refere ao processo de concentração bancária, que já iniciara em fins de 50, este era um objetivo das autoridades monetárias pós 64. A justificativa oficial para a necessidade de concentração no setor era a busca de maior eficiência: supondo-se a existência de economias de escala, a concentração levaria à redução dos custos operacionais, que seria repassada à sociedade pela redução no custo dos empréstimos (Gremaud; Vasconcellos; Toneto Jr., 2004, p. 596).

apenas por critérios técnicos do Banco Central. Estas medidas levaram a uma expansão no número de bancos, superior a 200 sedes.

Em concordância com o Acordo da Basiléia e à Regulação Prudencial¹⁵, o Banco Central editou, em agosto de 1994, a Resolução 2099, que estabelecia capital mínimo para a constituição de um banco e também limites adicionais que variavam de acordo com o grau de risco dos ativos. Estabeleceu-se um limite de R\$ 7 milhões de capital realizado e patrimônio líquido para os bancos comerciais; R\$ 6 milhões para os de investimento e de desenvolvimento e sociedades de crédito imobiliário e de R\$ 3 milhões para as financeiras. No caso dos bancos múltiplos, o somatório dos valores correspondentes das carteiras foi reduzido em 20%. Para as instituições estrangeiras, o limite mínimo de capital seria de 100% superior ao fixado para as instituições nacionais (exigência abolida em novembro de 1995); também deveriam manter um nível mínimo de patrimônio líquido ajustado correspondente a 8% dos ativos ponderados pelo risco. Ativos como caixa, reservas junto à autoridade monetária, títulos públicos federais e reservas em moeda estrangeira depositadas no Banco Central passaram a ter risco zero. Os depósitos bancários de livre movimentação mantidos em bancos, aplicações em ouro, disponibilidades em moeda estrangeira e créditos tributários foram classificados como de risco de 20%, enquanto os títulos estaduais e municipais e aplicações no interbancário, como de risco de 50%. Segundo Giambiagi et al (1999), os riscos de operações de empréstimo e financiamento, aplicações em ações, debêntures, obrigações da Eletrobrás, TDAs, operações vinculadas a bolsa de valores, de mercadorias e futuros foram fixados em 100%.

Grande parte da receitas dos bancos, advindas do *floating*¹⁶ tiveram de ser substituídas pela expansão das operações de crédito e pela elevação das tarifas sobre os serviços bancários.

Foi neste contexto que a capacidade dos bancos de analisarem o risco para a concessão de créditos foi colocada em dúvida. Pois, de acordo com Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2004), a concentração das suas operações na tesouraria fez com que as instituições

15. Regulação Prudencial: definição de regras de regulação e supervisão que reforcem a capacidade do sistema de evitar ou absorver choques.

16. *Floating*: apropriação do imposto inflacionário.

perdessem a *expertise*¹⁷ na concessão de crédito e o risco só poderia ser notado à medida que houvesse uma reversão na economia, o que ocorreu em 1995.

Em decorrência do desequilíbrio externo, acarretado pela crise do México, em 1995, houve uma grande reversão na economia, provocando uma elevação na taxa de inadimplência, levando vários bancos à insolvência e a uma estrangulação do sistema financeiro. Sendo que, de acordo com Corazza (2000), *o estopim foi aceso pela crise do Banco Econômico, em agosto de 1995, e do Banco Nacional, em novembro de 1995, que se afigurava muito mais grave do que todas as crises bancárias anteriores, devido à dimensão desses bancos, o 4º, o 3º no ranking nacional.* (Corazza, 2000, p.5) Em agosto de 1995, o Banco Central interveio no Banco Econômico e em novembro, no Banco Nacional. Em março de 1997, o controle do Banco Bamerindus foi passado para o Hong Kong Shanghai Banking Corporation (HSBC). Após a crise da Rússia, as condições de financiamento externo da economia brasileira se deterioraram, agravadas com a perda de reservas, o que levou à assinatura de um acordo de US\$ 42 bilhões com o Fundo Monetário Internacional (e o apoio de organizações multilaterais e Tesouros dos países centrais), em novembro de 1998.

A principal medida a ser tomada no auge da instabilidade foi a criação do PROER — *Programa de Estímulo à Reestruturação e fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional*. O PROER consistia em créditos especiais destinados às transferências de controle de instituições com problemas, concedidos pelo Banco Central e contemplava a criação de uma linha especial de assistência financeira destinada a financiar reorganizações administrativas, operacionais e societárias de instituições financeiras. As instituições participantes poderiam diferir em até 10 semestres os gastos com a reestruturação, além de ficarem temporariamente liberadas do atendimento dos limites operacionais referentes ao Acordo da Basiléia. Para Giambiagi et al (1999), os recursos eram provenientes dos depósitos compulsórios recolhidos pelas próprias instituições integrantes do sistema financeiro, não comprometendo o orçamento fiscal.

17. Expertise: Experiência

A Medida Provisória nº 1.182, em 17 de novembro de 1995, que posteriormente foi transformada na Lei 9.447 de 15 de maio de 1997, ampliava os poderes do Banco Central no sentido de prevenir e fiscalizar as instituições financeiras, por meio de transferências compulsórias dos controles acionários ou promovendo a reorganização societária por meio de fusões, incorporações ou cisões.

Também no que consiste à regulação prudencial, o Banco Central aprovou, pela Resolução 2.211, o estatuto que regulamentava o *Fundo Garantidor de Crédito (FGC)*, que estabelecia uma garantia de até R\$ 20.000 por titular e para aplicações e depósitos em um mesmo conglomerado financeiro, para os casos de intervenção, liquidação extrajudicial, falência ou insolvência. Os recursos são providos do próprio sistema financeiro, com uma contribuição mensal de 0,025% do montante de saldos das contas seguradas.

No intuito de dificultar a constituição de novas instituições financeiras e incentivar as fusões, incorporações e transferências de controle acionário, a Resolução 2.212 estabeleceu um limite maior de capital para a constituição de novos bancos, onde, nos dois primeiros anos o patrimônio líquido da instituição deve corresponder a 32% dos ativos ponderados pelo risco, caindo gradualmente até o sexto ano para 8%, em referência ao Acordo da Basileia.

Em março de 1996, destaca-se a Medida Provisória nº 1.334, onde as empresas de auditoria contábil passam a ser as responsáveis em caso de irregularidades nas instituições financeiras, forçando-as a informar ao Banco Central quando detectado algum tipo de problema ou quando a instituição se negue a fornecer algum tipo de informação. Em julho de 1996, a resolução 2.302 obrigava os bancos com participação em instituições financeiras estrangeiras a considerarem os limites operacionais da resolução 2.099, *sendo elevado o limite de capital mínimo para a constituição de tais bancos e para suas dependências no exterior* (PUGA, 1999, p.13) Ainda nesse mês, a resolução 2.303 permitiu que fossem cobradas tarifas, pelas instituições financeiras, por seus serviços prestados, como emissão de segundo talão de cheque no mesmo mês e outros tipos de serviços mais complexos.

Na apresentação de Giambiagi et al (1999), foi criado em maio de 1997, pelo Conselho Monetário Nacional, o *Sistema Central de Risco e Crédito* (Resolução 2.390). Medida esta que possibilita o acesso ao saldo

de cada cliente com o sistema financeiro, facilitando a redução da taxa de juros das operações ativas. Em junho do mesmo ano, houve uma elevação de 8% para 10% na exigência de capital mínimo por meio da Resolução 2.399. Em maio de 1998, a Resolução 2.493 permitiu aos bancos venderem a carteira de crédito a sociedades anônimas, denominadas *Companhias Securitizadoras de Créditos Financeiros (CSCF)*.

Em dezembro de 1998, foi estabelecido, pela Resolução 2.554 que as instituições deveriam apresentar um projeto para a implantação de controles internos, em conformidade com as exigências do Acordo da Basiléia.

O Sistema Financeiro Estadual representava um grande problema para o equilíbrio do Sistema Financeiro Nacional. Problema este originado no fato de estas instituições serem responsáveis pelos financiamentos de seus respectivos governos. Devido à grande pressão política, em 1983, o Governo Federal iniciou a implantação de mecanismos para dar assistência aos bancos estaduais.

Assim foram instituídos diversos programas, cuja maioria dos casos, eram empregados encargos financeiros com taxas favorecidas aos tomadores de recursos junto ao Banco Central. Entre estes, os principais foram: em 1983, o *Programa de Apoio Creditício (PAC)*; em 1984, o *Programa de Recuperação Financeira (PROREF)*; em 1987, o *Regime de Administração Especial Temporária (RAET)*; em 1988, uma linha de financiamento de US\$ 800 milhões para os bancos estaduais¹⁸. Em 1994, o Banco Central colocou o Banespa sob intervenção¹⁹, em 1995 foi lançado o *Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (PARAFE)*, que estabeleceu condições em troca de ajuda financeira para os Estados e respectivos bancos. (Vidotto, 2004, p.15)

O passo definitivo viria em seguida, por intermédio da medida provisória 1.514, em agosto de 1996, quando foi criado o *PROES — Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual*, com o objetivo de sanear o sistema financeiro público estadual. O governo

18. Para estudo aprofundado do assunto, consultar Puga (1999).

19. *Intervenção significava afastar a diretoria e colocar a instituição sob Regime de Administração Especial Temporária (RAET); ainda em 1995 outros três bancos estaduais sob Raet: O Bemat, de Mato Grosso, o Beron, de Rondônia, e o Produban, de Alagoas* (Vidotto, 2004, p.15).

federal condicionou, pela primeira vez, sua ajuda à privatização destas instituições ou à transformação em agências de fomento.

Ficou também especificado que deveriam ser prestadas garantias pelos respectivos Estados sob pena de, em caso de inadimplência, o Tesouro sacasse os montantes das contas depositárias das receitas próprias ou as transferências constitucionais das respectivas unidades da federação; porém, em julho de 1998, a MP 1.702-26 estabeleceu que a única opção ainda em vigor para os Estados, como contrapartida à concessão do financiamento da União para os necessários ajustes, seria transferir o controle das instituições para o governo federal, que deveria necessariamente privatizá-las ou extingui-las. *A efetivação dessa opção foi condicionada à celebração, até 10 de julho de 1998, de compromisso de gestão da instituição financeira com o Banco Central. A MP 1.773-32, de 12/1998, reabriu o prazo de adesão ao PROES, com os Estados tendo que manifestar o interesse de participar do programa até 15/01/1999.* (Puga, 1999, p.17).

No antigo *Sistema de Pagamentos Brasileiro* os principais riscos assumidos pelo Banco Central eram os riscos de crédito e liquidez. Estes riscos surgiam à medida que as intermediações interbancárias eram feitas com liquidação ao final do dia. As instituições possuidoras da conta “Reserva Bancária” no Banco Central, ordenavam transferências de recursos sem que houvesse conferência dos saldos na conta, nomeando, involuntariamente, o Banco Central de garantidor das transações realizadas no SPB.

O papel de garantidor das operações ocorridas no SPB assumido pelo Banco Central implicava em um grande dispêndio de recursos oriundos principalmente da reserva monetária. O PROER e o FGC, aplicado às instituições privadas e o PROES aplicado às instituições financeiras públicas, possibilitaram condições para cessarem as liberações desta reserva monetária.

Estas medidas deram suporte à reestruturação do sistema financeiro como um todo. Diante disto, deu-se início no projeto do novo Sistema de Pagamentos Brasileiro que, de acordo com Araújo (2002), teria como base a determinação das diretrizes para o gerenciamento de risco sistêmico, implantação de sistema de transferência de grandes valores com liquidação bruta em tempo real e alteração do regime operacional das contas reserva bancária, que passariam a ser monitoradas em tempo real.

Os riscos operacionais e de fraudes foram reduzidos pelas inovações em informática, exigidas pelo novo SPB, proporcionando maior eficiência e segurança para o Banco Central e demais instituições que utilizam o SPB.

Foi por meio da transparência introduzida pelo novo *Sistema de Pagamentos Brasileiro* e de todos os programas voltados ao saneamento do Sistema Financeiro Nacional que, aos olhos do mercado bancário internacional, o mercado brasileiro tornou-se bastante atraente durante os anos 1990, pois, os principais fatores de atração de um mercado estavam ligados às expectativas de retornos e aos marcos regulatórios que definiam a estratégia de sua atuação. Assim, houve liberalização da entrada de bancos estrangeiros e a orientação do governo tornou-se claramente favorável à entrada destes, em especial pela compra de bancos em dificuldades e também pela compra de instituições estaduais em processo de privatização. Diante deste ambiente de grande concorrência, houve um estímulo à busca de escala e de poder de mercado, mediante diversas fusões e aquisições proporcionadas pelos programas discutidos nesta parte, com impactos diretos no nível de concentração do setor bancário.

3. A internacionalização e concentração de capitais

O governo federal utilizou-se de vários mecanismos para o saneamento das instituições financeiras, dentre estes, no que se refere ao Estado, foi implementado o PROES, com o objetivo de reduzir participação dos bancos estaduais no sistema bancário brasileiro. De acordo com Puga (1999), 100% dos recursos necessários ao saneamento dos bancos estaduais foram condicionados a três diferentes objetivos: privatização das instituições, transformação em agências de fomento ou à sua liquidação. As garantias apresentadas pelos estados, no caso de ajuda federal, seriam apropriadas ao montante do empréstimo. Nos casos de inadimplência, os estados autorizavam o saque dos montantes correspondentes a suas contas depositárias.

Na data de criação do PROES, em agosto de 1996, o sistema público estadual era composto por 35 instituições, sendo 23 bancos comerciais ou múltiplos. Dos bancos estaduais existentes em 1996, 10 foram extintos, 7 privatizados pelos governos estaduais, 7 federalizados para posterior privatização, 5 reestruturados com recursos do PROES e apenas 3 estados não participaram do programa.

É importante ressaltar que, com exceção do Banespa, Bandepe e Paraiban, as privatizações tiveram, em sua grande maioria, a participação dos bancos nacionais na aquisição dos bancos estaduais saneados (Tabela 2).

Tabela 2. Aquisições de bancos estaduais

Instituição compradora	Instituição privatizada	Data	Valor (R\$ milhões)	Ágio (%)
Itaú	Banerj	26.06.1997	311	0,3
BCN	Credireal	07.08.1997	127	5,2
Bozano Simonsen	Meridional	04.12.1997	266	54
Itaú	Bemge	14.09.1998	583	85,7
ABN Amro	Bandepe	17.11.1998	183	0,0
Bradesco	Baneb	22.06.1998	260	3,2
Itaú	Banestado	17.10.2000	1625	303,2
Santander	Banespa	20.11.2000	7050	281,1
ABN Amro	Paraiban	08.11.2001	76	52
Itaú	BEG	04.12.2001	665	121,1
Bradesco	BEA	24.01.2002	183	0,0
Bradesco	BEM	10.02.2004	78	1,1

Fonte: Elaboração dos autores com dados obtidos no site do Banco Central do Brasil

No caso das instituições públicas federais, sua capitalização se deu por meio da Medida Provisória n. 2.196, de 28 de junho de 2001, instituindo o *Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais*, que procurava adequar os bancos públicos a uma regulamentação bancária semelhante a dos bancos privados.

O governo implementou um conjunto de medidas para evitar a eclosão de uma crise bancária. Foram ampliados os poderes de intervenção do Banco Central em instituições com problemas de insolvência que permitiam à autoridade monetária exigir das instituições com problemas, antes de uma suposta intervenção, a realização de aportes de capital, transferência do controle acionário ou a reorganização societária mediante fusões, cisões e incorporações.

No caso das instituições privadas, uma das medidas mais importantes foi a criação do *Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional — PROER*, que disciplinou as aquisições de bancos com problemas patrimoniais e de solvência por intermédio da criação de linhas de crédito, incentivos fiscais, benefícios tributários e de isenção do cumprimento de regulamentações bancárias.

Diante destes fatores iniciou-se um processo que culminou em um grande número de fusões e aquisições de instituições bancárias.

Entre 1994 e 1998, de acordo com dados do Banco Central, no âmbito desse programa houve 62 alterações de controle acionário, 33 incorporações e 44 liquidações de bancos. Foram investidos mais de R\$ 21 bilhões no PROER, o que equivale a 2,5% do PIB. Com este nível de investimento o PROER possibilitou uma grande reestruturação no sistema financeiro brasileiro²⁰.

Esta reestruturação do sistema bancário nacional, ocorrida nos anos 1990, acentuou também o processo de concentração bancária no país, acarretando em uma alteração do número de bancos e de outras variáveis tais como depósitos, operações de crédito e patrimônio líquido. Diante da perspectiva desta nova estrutura, é importante citar que, entre 1989 e 1994, o número de bancos passou de 113 para 246. Entretanto, entre 1994 e 2004, houve uma contínua redução do número total de bancos, passando de 246 para 164 (Tabela 3), sendo que os bancos públicos se reduziram a apenas 13, os privados nacionais passaram de 154 para 82 e o número de bancos estrangeiros continuou aumentando até o ano de 2 000, quando chegou a 84.

Tabela 3. Quantitativo de bancos 1994-2004

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Banco Múltiplo	210	205	191	179	174	168	163	153	143	141	139
Banco Comercial	34	35	38	36	28	25	28	28	23	23	24
Caixa Econômica	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1
Total	246	242	231	217	204	194	192	182	167	165	164

Fonte: Cosif — Banco Central do Brasil

Em termos de ativos, a concentração que já era elevada no ano de 2000, elevou-se ainda mais entre este ano e 2004. Em 2004, praticamente 60% dos ativos pertenciam aos cinco maiores bancos (Banco

20. Banco Central do Brasil. *Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro — COSIF*, Vários Números. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em 10.08.2006.

do Brasil, Bradesco, Caixa, Itaú e Unibanco). Os dez maiores bancos possuíam 79,3% dos ativos do sistema bancário brasileiro, o que significa um elevadíssimo grau de concentração.

De qualquer forma, na prática, a existência de 164 bancos no país, pouco representava, pois, os 50 maiores bancos possuíam em 2004, nada menos que 98,2 % do total dos ativos do sistema bancário.

Tabela 4. Participação percentual das instituições nos ativos da área bancária 1994-2004

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bancos Públicos	51,4	52,2	50,9	50,1	45,8	43,0	36,6	32,0	34,7	37,2	34,4
Bancos + Caixas Estaduais	18,2	21,9	21,9	19,1	11,4	10,2	5,6	4,3	5,9	5,8	5,5
Banco do Brasil	18,3	13,9	12,5	14,4	17,4	15,8	15,6	16,8	17,1	18,4	17,4
Caixa Econômica Federal	15,0	16,4	16,5	16,6	17,0	17,1	15,4	11,0	11,7	13,0	11,5
Bancos privados	48,4	47,6	48,8	49,6	53,7	56,3	62,6	67,1	64,3	61,5	64,2
Nacionais	41,2	39,2	39,0	36,8	35,3	33,1	35,2	37,2	36,9	40,8	41,8
Estrangeiros	7,2	8,4	9,8	12,8	18,4	23,2	27,4	29,9	27,4	20,7	22,4
Cooperativas de Crédito	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	0,9	1,0	1,3	1,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Cosif — Banco Central do Brasil

A participação dos bancos públicos no total de depósitos reduziu de 16,5% para 6,6% em 2004 e no total de créditos, de 18,9% para 4,8% no período considerado (Tabelas 5 e 6). No entanto, é importante ressaltar a participação pública em razão da presença do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, que representam 28,9% do total de ativos do setor bancário.

A participação dos bancos privados nacionais era de 39,4% e 35,4% nos depósitos e operações de crédito, respectivamente, mantendo-se a participação nos depósitos e uma evolução para 41,3% nas operações de crédito.

Quanto ao PL do setor bancário, houve um notável crescimento (Tabela 7), que passou de R\$ 47,1 bilhões em 1996, para R\$ 162,7 bilhões, em 2004. Mesmo considerada a variação cambial no período, foi muito significativo.

Tabela 5. Participação percentual das instituições nos depósitos da área bancária 1994-2004

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bancos Públicos	55,9	58,0	61,2	59,1	51,2	50,6	43,9	43,2	42,1	42,4	39,3
Bancos + Caixas Estaduais	16,5	16,1	18,7	17,1	13,3	11,5	7,4	7,2	7,4	7,3	6,6
Banco do Brasil	15,1	17,6	16,0	18,0	17,4	19,1	17,1	17,0	17,7	18,6	17,1
Caixa Econômica Federal	24,4	24,3	26,6	24,1	20,5	19,9	19,5	19,1	16,9	16,5	15,6
Bancos privados	43,9	41,8	38,4	40,4	48,2	48,6	55,1	55,5	56,4	55,8	59,3
Nacionais	39,4	36,4	34,1	32,9	33,1	31,8	33,9	35,3	36,6	38,2	39,4
Estrangeiros	4,6	5,4	4,4	7,5	15,1	16,8	21,1	20,1	19,8	17,6	19,9
Cooperativas de Crédito	0,2	0,2	0,3	0,5	0,6	0,8	1,0	1,3	1,5	1,8	1,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Cosif — Banco Central do Brasil

Tabela 6. Participação percentual das instituições nas operações de crédito da área bancária 1994-2004

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bancos Públicos	59,1	62,1	58,1	52,2	53,2	47,5	39,1	24,8	28,6	32,7	31,3
Bancos + Caixas Estaduais	18,9	23,5	23,5	10,3	8,9	8,1	5,1	3,1	4,8	4,5	4,4
Banco do Brasil	19,9	16,0	10,6	11,0	12,1	10,6	11,0	14,5	16,2	20,4	19,4
Caixa Econômica Federal	20,4	22,6	24,0	30,9	32,3	28,7	23,0	7,1	7,6	7,9	7,5
Bancos privados	40,5	37,5	41,4	47,1	45,9	51,4	59,7	73,6	69,7	65,1	66,4
Nacionais	35,4	31,8	32,7	35,4	31,0	31,7	34,5	42,1	39,7	41,3	41,3
Estrangeiros	5,2	5,7	8,6	11,7	14,9	19,8	25,2	31,5	29,9	23,8	25,1
Cooperativas de Crédito	0,3	0,4	0,5	0,7	0,9	1,1	1,2	1,6	1,8	2,1	2,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Cosif — Banco Central do Brasil

Tabela 7. Participação das instituições do segmento bancário no PL do segmento (em bilhões R\$)

	12/96	12/97	12/98	12/99	12/00	12/01	12/02	12/03	06/04	12/04
Bancos e Caixas Estaduais	5,8	5,2	7,1	8,3	4,6	3,5	5,5	6,5	6,5	7,6
Banco do Brasil	5,6	5,3	6,3	7,3	8,0	8,9	9,2	12,4	12,9	14,1
Caixa Econômica Federal	4,2	4,1	3,4	3,9	3,1	4,0	4,6	5,9	6,2	6,7
Nacionais	25,5	23,5	31,1	34,9	40,6	52,1	57,7	79,7	81,6	86,1
Estrangeiros	5,4	6,5	13,7	19,0	22,8	31,3	39,0	42,1	42,4	44,1
Cooperativas de Crédito	0,6	0,7	1,0	1,3	1,6	2,1	2,6	3,4	3,7	4,2
Total	47,1	45,4	62,6	74,7	80,6	101,8	118,5	150,0	153,2	162,7

Fonte: Cosif — Banco Central do Brasil

Segundo Cintra (2006), foi observada uma reação dos bancos nacionais às alterações ocorridas no sistema após a sua reestruturação. Os três maiores bancos privados nacionais (Bradesco, Itaú e Unibanco) ampliaram seus níveis de internacionalização, passando a ter mais de 20% dos seus ativos totais no mercado internacional no final de setembro de 2002.

O investimento direto no setor bancário, até hoje, depende de autorização do Presidente da República, porém, a orientação do governo favorecia claramente à entrada dos bancos estrangeiros, em especial, por meio da compra de bancos em dificuldades e pela compra de instituições estaduais em processo de privatização.

De acordo com Carvalho et al (2002), pela *Exposição de Motivos (EM) n.º 311*, concluiu-se que a abertura do varejo bancário para os estrangeiros teria a redução dos juros e dos custos dos serviços financeiros como apenas um de seus objetivos, sendo que os demais podem ser divididos em três blocos. O primeiro apontava a fragilidade dos bancos nacionais, com o fim da inflação elevada e a escassez de capitais nacionais para manter o processo de atualização tecnológica.

O segundo repetia orientações gerais de política econômica do período, em termos de abertura externa e de captação de recursos para manter o financiamento do balanço de pagamentos.

O terceiro bloco ressaltava a probabilidade de os bancos estrangeiros terem maior qualificação que os bancos nacionais no que se referia a recursos tecnológicos e a eficiência operacional.

Outro fator da regulação responsável pela atração destas instituições, foi a liberdade de movimento de capitais, que representa um importante diferencial aos bancos estrangeiros, em comparação aos bancos locais, por sua *expertise* em transações nos mercados internacionais.

Também havia um forte argumento que pesava sobre a mudança na posição do governo, a redução dos custos assumidos pelo Banco Central e pelo Tesouro com a venda de bancos sob intervenção ou liquidação. A participação de estrangeiros na privatização de estatais já estava autorizada pelo governo, porém, a Resolução nº 2.212, de novembro de 1995, *deu novo estímulo à opção dos bancos estrangeiros pela compra de bancos quebrados ao limitar a alavancagem dos novos bancos a três vezes o patrimônio no primeiro ano de funcionamento* (Carvalho et al., 2002, p.30).

Quadro 1. Principais aquisições no varejo por instituições estrangeiras

Instituição	Comprador	Data	Instituição	Comprador	Data
Bamerindus	HSBC	02.04.1997	Real	ABN Amro	13.08.1998
Geral do Comércio	Santander	22.08.1997	Excel-Econômico	Bilbao Vizcaya	09.10.1998
BoaVista	Esp.Santo e Crédit Agr�cole	04.12.1997	Estado de Pernambuco	ABN Amro	17.11.1998
Noroeste	Santander	30.03.1998	Bozano Simonsen	Santander	18.05.2000
Bandeirantes	Caixa Geral de Depósitos	22.05.1998	Meridional	Santander	18.05.2000
América do Sul	Sudameris	30.07.1998	Banespa	Santander	20.11.2000

Fonte: Cosif — Banco Central do Brasil

Por intermédio da compra de bancos sob interven o ou liquidados pelo Banco Central, os bancos estrangeiros deram início   sua busca no mercado doméstico. Inicialmente, pela compra de alguns bancos pequenos. Entretanto, em março de 1997, entrava no Brasil, o primeiro grande banco estrangeiro, o HSBC, com a compra do Bamerindus, logo após sua interven o.

Os bancos estrangeiros optaram pela forma o de bancos múltiplos e com controle do capital votante, no mercado doméstico. Como pode ser visto na Tabela 8, o número de bancos com controle estrangeiro

subiu de 37 em 1995, para 72 em 2001, sendo que nas modalidades comerciais e múltiplos, este número passou de 21 para 61 entre os mesmos anos. Os bancos com participação estrangeira caíram de 31 para 14, no mesmo período.

Tabela 8. Quantitativo de bancos estrangeiros 1994-2004

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bancos com controle estrangeiro	37	37	41	49	59	65	70	72	65	62	58
Bancos com participação estrangeira	30	31	26	23	18	15	14	14	11	10	10
Total	67	68	67	72	77	80	84	86	76	72	68

Fonte: Cosif — Banco Central do Brasil

Segundo Freitas (1999), o Banco Holandês Rabobank Nederlands foi a primeira instituição estrangeira a beneficiar-se da abertura do sistema financeiro depois da *Exposição de Motivos nº 311*, sendo autorizado a operar no Brasil por decreto presidencial de 08/08/1995. Em 1996, foram autorizados pelo presidente da república os ingressos de mais cinco instituições, dentre estas o Republic National Bank, um dos maiores bancos de Nova Iorque.

Em 1997, houve o maior número de autorizações, ano em que ocorreu a entrada de treze novas instituições estrangeiras, entre bancos comerciais, de investimento e financeiras.

O reflexo do aumento no número de bancos estrangeiros na participação do segmento bancário pode ser identificada (Tabela 9) na evolução do total de ativos do setor, que passou de 7,2% em 1994 para 29,9% em 2001. Também, pode ser identificado na captação dos depósitos bancários, que subiram de 4,6% para 19,9% em 2004 e, principalmente, pela oferta de operações de créditos e pelo seu patrimônio líquido, que cresceram respectivamente de 5,2% e 10,3% para 25,1% e 27,1% em no mesmo período.

O significativo crescimento auferido no período analisado teve como principal fator as aquisições ou incorporações de instituições financeiras nacionais, públicas e privadas. Com isto, a expansão das instituições estrangeiras resultou em uma redução do segmento privado nacional e do segmento público estadual.

Tabela 9. Participação percentual de bancos estrangeiros no sistema bancário doméstico (1994-2004)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ativos	7,2	8,4	9,8	12,8	18,4	23,2	27,4	29,9	27,4	20,7	22,4
Depósitos	4,6	5,4	4,4	7,5	15,1	16,8	21,1	20,1	19,8	17,6	19,9
Operações de Crédito	5,2	5,7	8,6	11,7	14,9	19,8	25,2	31,5	29,9	23,8	25,1
Patrimônio Líquido	10,3	10,9	11,4	14,3	21,9	25,5	28,3	30,7	32,9	28,1	27,1

Fonte: Cosif — Banco Central do Brasil

Devido à experiência no mercado mundial e também às relações com as matrizes, as instituições estrangeiras aumentaram sua participação na intermediação de recursos externos. Em 1995, (Tabela 10) os bancos estrangeiros respondiam por 22,8% dos recursos externos captados, no entanto em 2000, este percentual subiu para 42,4%. Os bancos nacionais perderam participação de 69,1% para 45,5%, no mesmo período, alcançando 52,7% em dezembro de 2004.

Tabela 10. Participação dos bancos na captação externa (%)

Bancos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nacionais	69,1	68,2	58,0	53,7	45,2	45,5	50,4	48,3	53,9	52,7
Com controle estrangeiro	22,8	25,1	26,5	27,3	38,9	42,4	37,3	36,0	31,8	27,5
Com participação estrangeira	8,1	6,6	15,5	19,1	15,8	12,1	12,3	15,7	14,4	19,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Cosif — Banco Central do Brasil

As instituições financeiras estrangeiras, nitidamente, ampliaram a sua participação nos ativos, depósitos, operações de crédito, patrimônio líquido e captação externa no mercado financeiro doméstico. Diante desta evolução, pode-se atribuir grande parte do aumento da participação das instituições estrangeiras no sistema doméstico aos programas de reestruturação (PROER e PROES) que contribuíram com a redução dos bancos públicos estaduais e com o saneamento e/ou liquidações de instituições privadas. Sobretudo, é importante ressaltar que estas alterações não dependeram única e exclusivamente da flexibilização na legislação e de seu marco regulatório, mas veio ao encontro dos interesses dos bancos internacionais que aliados às suas estratégias,

visavam diversificar suas fontes de receitas e fortalecerem suas posições no cenário mundial.

Considerações Finais

Estas considerações finais abordam de forma sintetizada, os pontos mais relevantes deste trabalho, e procuram demonstrar as principais alterações estruturais ocorridas no sistema bancário brasileiro, com a abertura e a estabilização da economia diante de um intenso processo de concentração e internacionalização, ao longo da década de 1990.

As principais reestruturações ocorridas no sistema bancário brasileiro resultaram em novas formas de obtenção de receita, sendo substituídas as receitas obtidas com o *floating* inflacionário por spreads elevados, tarifas e serviços. O forte processo de privatização, com a implementação do PROES, que objetivava a liquidação e transferência do controle acionário dos bancos públicos e o acesso ao capital estrangeiro, promovido pelo governo federal — que contou com a colaboração do PROER para o ingresso de novos bancos, na forma de aquisições e fusões — tiveram como consequência um impulso aos processos de concentração e internacionalização bancária.

As alterações na regulação bancária, diante de um Marco Regulatório, aliadas à adesão às novas regras de supervisão do Acordo de Basiléia, buscavam promover um sistema bancário mais sólido e competitivo. Foram estes fatores somados às altas expectativas de retorno que contribuíram em grande parte para a atração dos grandes bancos estrangeiros ao sistema bancário brasileiro.

No que tange ao setor público, apesar do intenso processo de privatização que colaborou significativamente para a sua redução a partir de 1994, nota-se que a participação dos bancos públicos em variáveis como ativos, depósitos e operações de crédito, em 2004, é ainda muito significativa, ficando entre 25% e 40% dos totais.

Quanto aos bancos estrangeiros, apesar do forte crescimento na sua participação, dez anos depois possuem entre 20 e 25% de participação nas mesmas variáveis. Os bancos privados nacionais, que perderam participação de 1994 a 2002, conseguiram recuperar o espaço perdido para o capital estrangeiro, ficando sua participação entre 40 e 50%, no ano de 2004.

Considera-se que o atual desenho do sistema bancário brasileiro é de alta concentração, onde os dez maiores bancos detêm 80% dos ativos, devendo também ser considerada a evolução de seu grau de internacionalização que obteve um crescimento superior a 200% em todas as variáveis analisadas.

Entretanto, se por um lado pode-se afirmar que a concentração, a capitalização e o aperfeiçoamento das regras de supervisão bancária colaboraram para que o sistema bancário brasileiro se tornasse mais sólido e estável, não estando tão vulnerável às crises, quanto à competitividade, esta situação não se repete, pois, o crescente grau de concentração do sistema não facilitou o barateamento dos preços dos serviços, tarifas e spread bancário, nem a expansão do volume de crédito, resultando em acomodação das instituições financeiras ao padrão de competição oligopolista, predominante no mercado doméstico. Este tema poderia ser objeto de um novo estudo que muito contribuiria a complementação deste trabalho.

Referências Bibliográficas

- ABDULMACIH, V. P. G. (2000). *O Sistema Financeiro Nacional e a Reforma de 1988*. São Paulo: PUC-SP. Dissertação de mestrado em Economia Política.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Boletim Mensal do Banco Central*. Vários números.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro — COSIF*. Vários números. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em 10.08.2006.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatórios anuais. Evolução do Sistema Financeiro Nacional. Composição e Evolução do Sistema Financeiro Nacional*. Vários números. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em 22.08.2006.
- CARVALHO, C. E.; STUDART, R.; ALVES Jr., A. J. (2002). *Desnacionalização do Setor Bancário e Financiamento das Empresas: A Experiência Brasileira Recente*. Texto para Discussão n° 882. Brasília: IPEA, maio.
- CINTRA, M. A. M. (2006). Seção X — A Reestruturação Patrimonial do Sistema Bancário Brasileiro e os Ciclos de Crédito entre 1995 e 2005. São Paulo: *Política Econômica em Foco*, n° 7, Novembro de 2005 a Abril de 2006.

- CORAZZA, G. (2000). Crise e reestruturação bancária no Brasil. Campinas: XXVIII Encontro Nacional de Economia (ANPEC), 12 a 15 de dezembro de 2000.
- CORAZZA, G.; OLIVEIRA, R. (2004). Os bancos nacionais face à internacionalização do sistema bancário brasileiro. Rio Grande do Sul: Texto inserido no âmbito da pesquisa. *Relações financeiras externas da economia brasileira*.
- FIORI, J. L. (2002). *60 Lições dos 90*. Uma década de neoliberalismo. 2. ed. Rio de Janeiro: Record.
- FREITAS, M. C. P. (1999). Abertura do Sistema Bancário Brasileiro ao capital estrangeiro. In: Freitas, M. C. P. de (Org.). *Abertura do sistema financeiro no Brasil nos anos 90*. São Paulo: Fundap, Fapesp; Brasília: IPEA. Maria Cristina Penido de Freitas organizadora; Daniela Magalhães Prates, Marcos Antonio Macedo Cintra, Maria Cristina Penido de Freitas. São Paulo: Fundap; Fapesp; Brasília: IPEA.
- FREITAS, M. C. P.; PRATES, D. M. (1998). Abertura Financeira na América Latina: as experiências de Argentina, Brasil e México. Campinas: *Economia e Sociedade*, n. 11, dezembro.
- FREITAS, M. C. P.; PRATES, D. M. (2001). *Sistema financeiro e desenvolvimento*: as restrições das novas regras do Comitê da Basiléia sobre os países periféricos. São Paulo.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. (2000). *Finanças Públicas — Teoria e prática no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier.
- GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (2003). *Morte do Consenso de Washington?* Os rumores a esse respeito parecem muito exagerados. Texto para Discussão 103. Rio de Janeiro: BNDES.
- GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (Orgs.), (1999). *A Economia Brasileira nos Anos 90*. 1. ed., Rio de Janeiro: BNDES.
- GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO, Jr., R. (2004). *Economia brasileira contemporânea*. 5. ed. São Paulo: Atlas.
- PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (2001). *O Brasil na década de 90*: Uma transação bem sucedida? Texto para Discussão 91. Rio de Janeiro: BNDES, Novembro.
- PRATES, D. M. (1999). Investimento de portfólio no mercado financeiro doméstico. In: FREITAS, M. C. P.; (Org.). *Abertura do sistema financeiro no Brasil nos anos 90*. São Paulo: Fundap, Fapesp; Brasília: IPEA.
- PUGA, F. P. (1999). *Sistema Financeiro Brasileiro*: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial. Texto para Discussão 68. Rio de Janeiro: BNDES, Março.

- STIGLITZ, J. E. (1999). More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus. *Revista de Economia Política*, vol.19, n.1 (73), jan/mar.
- STUDART, R. (1995). *Investment finance in economic development*. Londres: Routledge.
- VIDOTTO, C. A. (2004). *O Programa de Reestruturação dos Bancos Federais Brasileiros nos anos noventa: base doutrinária e afinidades teóricas*. São Paulo: Artigo.
- WILLIAMSON, J. (2003). *Depois do Consenso de Washington: uma agenda para reforma econômica na América Latina*. Palestra para ser apresentada à FAAP, São Paulo, 25 de agosto.
- WILLIAMSON, J. (1992). Reformas políticas na América Latina na década de 80. *Revista de Economia Política*, 12 (1).

Recebido em: agosto de 2007

Aprovado para publicação em: setembro de 2007